

近日,有关部门出台文件,要求数千家省级以下单位设立的驻京办在半年内全部撤销。对此,专家认为——

驻京办要“有事干”,还要“有人管”

□据《瞭望》新闻周刊

为即将到来的农历新年而异常忙碌、红火的近万家各地机关驻京办,近日迎来了一个关系其生死去留的消息。

据悉,有关主管部门刚出台一个关于加强和规范各地政府驻京办事机构管理的红头文件。信息显示,在未来的6个月内,数千家驻京办将被撤销完毕。

撤销范围涉及:各地方政府职能部门、各开发区管委会以及其他行使政府管理职能单位以各种名义设立的驻京办;县、县级市、旗、市辖区人民政府以各种名义设立的驻京办。

在关于进一步规范驻京办事机构设置方案出台的第一时间,记者采访了多位专家,对此作出深刻解析。



绘图 朱慧卿

C

三方共管 责任明确

驻京办的问题,不只是数量庞杂的问题。其内部的责权不清以及监督管理体制不健全,是造成驻京办腐败问题的最重要原因。齐善鸿教授说:“国管局、派出地和北京市对驻京办的管理职责要明晰,监管要到位,要‘有人管’,防止出现相互推诿、管理出现真空的现象发生。”

受访专家解读道,按照“谁派出、谁监管”的原则,派出地政府应切实承担起对驻京办事机构监管的主体责任。这包括严格驻京办事机构设置,健全监控制度,落实党风廉政建设责任制;加强预算、财务和资产管理,将驻京办事机构国有资产收益及其他非税收入纳入派出地财政管理,每年对驻京办事机构进行审计并不得违规使用财政资金在北京新建和购置具有经营、接待服务性质的场所。

按现行体制,省级及经济特区政府驻京办的有关管理及协调,属于国管局负责。因此国管局也应对大幅“瘦身”后的驻京办担负起相应的管理协调职责。

“国管局应负责拟定相关规章制度和管理办法,加强省级及经济特区政府驻京办事机构的党建工作,协助派出地政府抓好廉政建设,必要时会同审计署对省级及经济特区政府驻京办事机构审计情况进行抽查。”龚维斌说,“我们知道,同体监督效力不强,必要时需要引入国管局、审计署的力量介入,作为监督的外部保障。”

此外,北京市对驻京办的核准和年检、工作户口和工作居住证管理等问题要担负一定的责任,应为驻京办事机构在京开展工作提供便利。

“各地驻京办自身要加强管理,建立健全财务和资产管理,严格遵守财经纪律,确保行政事业性资产的安全完整和合理使用;要认真执行党政机关国内公务接待管理规定,加强公务接待管理,不得超标准接待,严格控制经费支出;同时要与国务院、派驻地以及北京市保持‘密切联系’。”李成言教授建议道。

在专家看来,这种密切联系表现为:加强沟通协调,建立信息通报机制,定期通报驻京办事机构廉政建设、履行职责、执行财经纪律等重要情况。

“驻京办问题远非一撤了事那么简单。原有的数千家驻京办所肩负的沟通联络、接待服务、信息汇总等职能,存在客观需求,需另辟渠道加以满足。”龚维斌说,“如果一些根本性问题没有解决,它还会以各种形式长期隐性存在。”

A

涉及数千家驻京办被撤

据不完全统计,目前在北京,副省级以上单位的驻京办有52家,市级单位驻京办520家,县级单位驻京办5000余家。如果加上各级(主要是省)政府职能部门及各类开发区管委会的联络处(或办事处)以及各种协会、国有企业和大学的联络处,各种驻京机构超过1万家。

而高层信息显示,此次方案仅对省、自治区、直辖市、计划单列市、副省级市人民政府驻北京办事处,新疆生产建设兵团驻北京办事处及经济特区人民政府驻北京办事处予以保留。已经设立的地级市、地区、盟、州人民政府驻京联络处,确因工作需要,经所在省(区、市)人民政府核准后,方可保留。

也就是说,将有数千家“保留”

之外的驻京办面临被撤销的命运,时限是“6个月内完成”,届时各省(区、市)人民政府要将有关情况报送国务院。

北京大学政府管理学院李成言教授说:“被撤销的驻京办,不能以任何名义和任何形式在北京设立新的办事机构或者派驻人员以驻京办事机构名义开展活动。地方各级政府及其部门、地方各级机构编制管理和财政部门不得为违规设立的驻京办事机构审批编制、核拨经费。一旦违反规定要严肃处理,并追究有关人员的责任。”

国家行政学院公共行政教研室主任竹立家教授表示,很多县级单位的驻京办变成了接待站,背离了驻京办应有的主要职能:“由于县级

单位的工作协调关系,主要集中在地、市一级和省一级,其与中央各部委之间直接发生的关系并不多。让它们在6个月内撤销,应该说时间还是很宽松的。”

近年来,驻京办存在的腐败问题和种种违规行为,引起了中央高层的关注。2006年,调查整顿驻京机构被中纪委列为重点任务之一。

2006年1月5日,中共中央政治局常委、中央纪委书记吴官正在中央纪委第六次全会上明确指出,要“防止和解决一些地方和企业驻京办事机构存在的请客送礼等不正之风”。

2006年2月27日,国务院机关事务管理局(下称国管局)召开廉政工作会议,各省驻京办负责人参加。会议决定,由中纪委负责调研驻

京办,由国管局具体酝酿拿出改革方案并择机公布。

2006年11月,国管局官方网站发布调研报告,提出对52家副省级以上政府办事处和大型国企驻京办事处的整顿与改革思路。

2007年初,中共中央政治局常委、中央纪委书记吴官正在中纪委第七次全体会议上,3次提到了驻京办的腐败问题,要求纪检监察部门协助有关部门整顿和规范地方党政机关及国有企业驻京办事机构,认真开展专项清理,切实加强监管。

从2006年至今,驻京办去留悬念已有4年。驻京办改革也曾被圈内人士称为“搞不动的东西”。如今,随着新方案“雷霆下发”,悬念终于尘埃落定。

B

职能归位公共服务

在受访专家看来,改革开放以来,各地驻京办在加强地区间协作、服务本地区经济社会发展、处置突发事件、维护首都稳定方面发挥了积极作用。但与此同时,也存在驻京办机构设置过多过滥、职能定位不准确、公务接待不规范、监督管理机制不健全等种种问题。如何让驻京办回归应有的职能,真正做到“有事干”,是此次改革的又一重点。

“保留的省级、地市级政府驻京办应尽快进行职能转型,在为地方经济发展、为当地群众公共服务、流动党员管理、首都社会稳定维护、承办地方和中央部署任务等方面发挥重要作用。”南开大学博士生导师齐善鸿教授表示。

按照新方案要求,驻京办的主要职能可以归纳为5点:一是承担派出地党委、政府委托的工作,为本地区经济社会发展服务;二是承办中央和国家机关有关部门交办的事

项;三是配合北京市政府做好维护首都稳定的工作;四是实行政企分开,强化公共服务和社会管理,努力为本地区基层组织、社会组织和群众在京活动提供相关服务;五是协助流入地党组织做好本地区在京流动党员的教育管理服务。

后三点职能尤其引人注目。近年来,一些驻京办挂上了“群众工作办公室”的牌子,在工作重心上作了一定的倾斜。数千家驻京办撤销后,原来已经承载的这部分职能,将由哪些渠道和机制加以消化,仍然值得观察。

源自早年“同乡会”和“会馆”的驻京办发展至今,已不是简单意义上的一个机构而已,其身上还附着着复杂庞大的附属行业。

据国管局有关人士介绍,目前仅52家省级驻京办就有工作人员约8000人,其中机关约1300人,所属宾馆、饭店、招待所约6700人,

“再加上各省厅局、地、县以及各地企业驻京办人员,会是一个巨大的数字”。

据不完全统计,各级政府驻京办的资产在2001年就超过了100亿元,仅2002年,这些驻京办在购房、建房上的投资和日常经费开支就高达43亿元,平均每家482万元,比上一年分别增长了23.5%和21%。

有关专家算了一笔账:“如果一个驻京办每年的经费保守地按100万元计算,所有驻京办每年需要的全部经费就在100亿元以上。”

这些经费除驻京办工作人员的工资、福利开支外,其中不少费用都用在“公关”上或是用于地方官员来京接待的开销上。由于财政管理上漏洞多,驻京办主任对这些钱有绝对的支配权,花销起来很随意,也为腐败提供了制度缝隙。为此,新方案还要求切实加强驻京办的廉政建

设。

“要求明确驻京办的职能定位,对驻京办进行政企分开,是个很好的方向。”竹立家说,“驻京办客观上还是有一些迎来送往的服务性工作,但是,驻京办的这部分功能也要适应经济社会发展的要求,切实转变职能,实行政企分开,强化公共服务和社会管理,积极推进公务接待和后勤服务社会化改革。”

“地方驻京办,不是地方领导驻京办,既要服务领导,也要服务群众。”国家行政学院政治学教研部副主任龚维斌教授说,“驻京办应努力为派出地群众在京活动提供相关服务,让外来务工人员等广大群众,也能通过驻京办来解决自身面临的一些问题。”

此外,驻京办也被赋予了协助流入地党组织做好本地区在京流动党员的教育管理服务工作的职能。对此,竹立家认为“这是一大进步”。